

ANDRZEJ BORODO

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska – aspekty finansowo-prawne

**Fees and penalties for use of the environment
– financial and legal aspects**

Streszczenie. Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska – uregulowane w ustawie Prawo ochrony środowiska – są konstrukcjami prawnymi wzajemnie ze sobą powiązanymi. Występują cztery opłaty podstawowe (za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, za wprowadzanie ścieków, za pobór wód, za składowanie odpadów), a także opłaty podwyższone i kary pieniężne za korzystanie ze środowiska. Płatności te odnoszą się do różnego rodzaju korzystania z zasobów środowiska i do różnego stopnia naruszeń związanych z tym korzystaniem. Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska są to kategorie odrębne w stosunku do pozostałych kategorii dochodów publicznych (podatków, opłat). Są obowiązkowymi płatnościami za korzystanie wprost z poszczególnych elementów i składników środowiska, np. z powietrza, wody. Stanowią przymusowe publiczno-prawne daniny za korzystanie ze środowiska, które ustawodawca państwowy nakłada na podmioty korzystające ze środowiska, zarówno w celu ograniczania tego korzystania, jak i w celu gromadzenia środków na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska. Znaczenie tych opłat i kar będzie wzrastać, środowisko

i jego elementy są bowiem dobrem bardzo cennym, ograniczonym, podlegającym coraz większej ochronie.

Słowa kluczowe: korzystanie ze środowiska; opłaty i kary; daniny publiczne.

Abstract. Fees and penalties for use of the environment, regulated by the Environmental Protection Act, are legal structures related with each other. These are the four basic fees (for the emission of gases or dust into the air, the discharge of sewage, for water drawing and for storage of waste), as well as increased fees and penalties. Fees and penalties for use of the environment are separate institutions in relation to other categories of public revenues (taxes, fees for services). These are the payments for use directly the components of the environment (e.g. air, water). They constitute public burden for the use of the environment, which the state legislature imposes on entities using the environment. Their aim is to limit the use of the natural environment and the accumulation of funds for financing the tasks in the area of environmental protection.

Keywords: use of the environment, fees and penalties, public payments.

1. Uwagi wstępne. Przedmiot i cel opracowania

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹ zawiera regulacje dotyczące opłat za korzystanie ze środowiska, administracyjnych kar pieniężnych, finansowania zadań dotyczących środowiska ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także z budżetów gmin i powiatów. Zagadnienia finansowe ujęte są głównie w Tytule V ustawy (Środki finansowo-prawne, art. 272 i n.) i w Tytule VII (Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska, art. 376 i n.), w którym zawarty jest rozdział poświęcony finansowaniu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Art. 273 ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje opłaty lub kary za korzystanie ze środowiska: za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, za przydzielone uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych,

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 672.

określonych w odrębnej ustawie², za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, za pobór wód, za składowanie i magazynowanie odpadów, za emitowanie hałasu do środowiska. Ponadto opłaty i kary za korzystanie ze środowiska przewidziane są w wielu innych ustawach: w ustawie dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, w innych ustawach. Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska tworzą one zbiór rozbudowany, złożony, zawierający specyficzne elementy odróżniające je od innych rodzajów dochodów publicznych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie konstrukcji opłat i kar za korzystanie ze środowiska określonych w ustawie Prawo ochrony środowiska, wskazanie na ich specyfikę, charakter, procedurę poboru, zakwalifikowanie do odpowiedniej kategorii dochodów publicznych.

Opłaty za korzystanie ze środowiska związane są z pozwoleniem lub inną decyzją, którą podmiot korzystający ze środowiska musi otrzymać od właściwego organu, aby korzystać ze środowiska. Opłaty te są więc pobierane za dopuszczone przez prawo i określone w drodze decyzji pozwolenie na korzystanie ze środowiska (np. pozwolenie na pobór wód). Brak takiego pozwolenia lub innej decyzji powoduje konieczność ponoszenia opłaty podwyższonej w stosunku do opłaty zwykłej (podstawowej). Natomiast korzystanie ze środowiska z przekroczeniem lub naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu lub innej decyzji powoduje, że podmiot korzystający ze środowiska ponosi (oprócz opłaty zwykłej) administracyjną karę pieniężną. Opłaty zwykłe, opłaty podwyższone i administracyjne kary pieniężne tworzą system obciążeń, które wzajemnie się

² Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. poz. 1223 ze zm.).

zazębiają, i których elementy (w tym zwłaszcza konstrukcja stawek) są ściśle powiązane ze sobą.

Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska stanowią główną pozycję przychodów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Są także dochodami budżetów gmin i powiatów. W strukturze przychodów Narodowego Funduszu w 2015 r. wpływy z tych opłat i kar stanowiły 14,9% całości przychodów³. Wskazany udział (14,9%) nie odzwierciedla jednak finansowego znaczenia omawianych opłat i kar w systemie źródeł finansowania ochrony środowiska. Wpływy z omawianych opłat i kar są one bowiem dzielone według szczegółowych zasad ustawy Prawo ochrony środowiska na rzecz kilku podmiotów: 20% wpływów przypada na rzecz budżetu gminy (a w przypadku opłat i kar za składowanie i magazynowanie odpadów jest to 50%), 10% na rzecz budżetu powiatu. Następnie, po uwzględnieniu wspomnianego podziału na rzecz gmin i powiatów 35% wpływów przekazuje się do Narodowego Funduszu, a 65% na rzecz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (por. art. 401 i art. 402 ustawy).

Do innych przychodów Narodowego Funduszu należą: opłaty zastępcze i kary wynikające z ustawy Prawo energetyczne (11,8% ogółu przychodów w 2015 r.), opłaty eksploatacyjne i koncesyjne (11,6%), opłaty wynikające z ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (18,6%), opłaty zastępcze i kary wynikające z ustawy o efektywności energetycznej (26,5%)⁴.

2. Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska – elementy konstrukcji

W świetle regulacji ustawy Prawo ochrony środowiska opłaty i kary: za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, za pobór wód, za wprowa-

³ Por. *Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2015 roku*, Warszawa, kwiecień 2016, s. 18.

⁴ Tamże.

dzanie ścieków, za składowanie odpadów mają odpowiednie elementy składające się na ich konstrukcję prawną. Są to płatności obowiązkowe. Ustawa wprowadza obowiązek ich ponoszenia przez podmioty korzystające ze środowiska.

Przedmiotem opłat i administracyjnych kar pieniężnych za korzystanie ze środowiska jest korzystanie ze środowiska. Oplaty te i kary są wyrazem stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, tj. podmiot zanieczyszczający środowisko uiszcza stosowne opłaty lub kary, które mają służyć ochronie środowiska i finansowaniu tej ochrony. Korzystanie ze środowiska polega na wprowadzaniu gazów lub pyłów do powietrza, poborze wody podziemnej lub powierzchniowej, wprowadzaniu ścieków, składowaniu odpadów. Może to być korzystanie legalne, poprzedzone uzyskaniem odpowiedniego pozwolenia lub innej decyzji. Korzystanie ze środowiska bez zezwolenia powoduje, że pobierana jest opłata podwyższona, a nie opłata zwykła. Przedmiotem opłaty podwyższonej jest więc niezgodne z prawem korzystanie ze środowiska, bez odpowiedniego zezwolenia. Natomiast przedmiotem kary administracyjnej za korzystanie ze środowiska jest korzystanie z niego z przekroczeniem lub naruszeniem w warunków określonych w pozwoleniu lub innej decyzji administracyjnej (por. art. 276 ustawy).

Podstawa wymiaru opłaty za korzystanie ze środowiska (a także opłaty podwyższonej i kary za korzystanie ze środowiska) to ilość, rodzaj i jakość substancji wprowadzanej do środowiska lub pobieranej ze środowiska, w tym jej cechy fizyczne, chemiczne, biologiczne. Wysokość opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (i administracyjnych kar pieniężnych) zależy od ilości i rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, a wysokość opłat i kar za pobór wód zależy od ilości i jakości pobranej wody oraz od tego, czy pobrano wodę powierzchniową czy podziemną, a także od jej przeznaczenia (art. 274 ust. 1). Wysokość opłaty za wprowadzanie ścieków zależy od rodzaju substancji zawartych w ściekach i ich ilości, rodzaju ścieków, a w przypadku wód chłodniczych – od temperatury tych wód. Przez substancje zawarte w ściekach rozumie się także substancje wyrażone jako odpowiednie wskaźniki (są to wskaźniki: pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania tlenu, chemicz-

nego zapotrzebowania tlenu, zawiesiny ogólnej, sumy jonów chlorków i siarczanów). Ilość i skład ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi ustala się w miejscu wylotu ścieków z instalacji służących do ich oczyszczania lub kolektorów eksploatowanych przez podmioty korzystające ze środowiska (art. 274 ust. 2 i ust. 3, art. 295).

Zauważyć trzeba, że obowiązkowe opłaty za pobór wody oraz opłaty za wprowadzanie ścieków (tj. opłaty za korzystanie ze środowiska) łączą się z działalnością przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, które dostarczają wodę lub odprowadzają ścieki na podstawie pisemnych umów a odbiorcami usług (którymi są np. mieszkańcy gminy lub przedsiębiorcy). Cena dla odbiorców usług za dostarczanie wody i odprowadzane ścieki musi więc zawierać wskazane opłaty: za pobór wód i za wprowadzanie ścieków. Poszczególne ceny i stawki stosowane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne podlegają przy tym zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy⁵. Tak więc faktycznym podmiotem ponoszącym ciężar wspomnianych dwóch opłat dotyczącym poboru wód i odprowadzania ścieków jest podmiot korzystający z usług przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Wspomniane dwie opłaty za korzystanie ze środowiska są składnikami kosztów działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Również inne opłaty za korzystanie ze środowiska (np. za wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, za składowanie odpadów) stają się składnikami kosztów (a więc i cen) przedsiębiorców zobowiązanych do ponoszenia opłat.

Wysokość opłaty za składowanie odpadów zależy od ilości i rodzaju składowanych odpadów, wysokość opłaty podwyższonej zależy także od czasu składowania odpadów (art. 274 ust. 5).

Ponadto poziom kary za korzystanie ze środowiska zależy od ilości, stanu i składu ścieków, procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach, ilości i rodzaju składowanych albo magazynowanych odpadów oraz czasu ich składowania albo magazynowania, pory doby i wielkości przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu (art. 274 ust. 6).

⁵ Por. regulacje ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2015 r., poz. 139).

Do ponoszenia opłat i kar obowiązane są podmioty korzystające ze środowiska. Są to podmioty wymienione art. 3 pkt 20 Prawa ochrony środowiska. Pełnią oni funkcję swoistego rodzaju „podatników”, zobowiązanych prawnie do ponoszenia opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Są to to:

- przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
- przedsiębiorcy zagraniczni w rozumieniu art. 5 pkt 3 tej ustawy,
- osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami (np. samorządowe zakłady budżetowe⁶, jednostki budżetowe, organizacje pozarządowe),
- osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, korzystające ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia⁷.

Zakres podmiotów obowiązanych do wnoszenia opłat i kar za korzystanie ze środowiska jest więc szeroki, w istocie jest to każdy, kto korzysta ze środowiska.

Zgodnie z art. 279 ustawy, jeżeli obowiązek poniesienia opłaty jest związany z eksploatacją instalacji, podmiotem obowiązany do ponoszenia opłat z tytułu emisji, o których mowa w art. 180 pkt 1–3 (tj. w związku z eksploatacją instalacji powodującą wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, a także powodującą wytwarzanie odpadów), jest prowadzący instalację, a z tytułu poboru wody – użytkownik urządzenia wodnego w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. W razie składowania lub magazynowania odpadów podmiotem korzystającym ze środowiska, obowiązany do ponoszenia opłat oraz kar jest posiadacz odpadów, w rozumieniu przepi-

⁶ „W postępowaniu w przedmiocie określenia opłaty za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stroną postępowania może być samorządowa jednostka organizacyjna, tj. Zakład Wodociągów i Kanalizacji”. Wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., II OSK 634/06, Legalis.

⁷ Por. M. Bar, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 66–69.

sów ustawy o odpadach, a w niektórych sytuacjach opłaty ponosi podmiot, który przekazał odpady lub któremu przekazano odpady. Podmiot korzystający ze środowiska jest więc określony m.in. jako ten, który prowadzi instalację lub urządzenia.

Stawki opłat za korzystanie ze środowiska (a także będące ich wielokrotnością lub ułamkiem) stawki opłat podwyższonych i kar za korzystanie ze środowiska są stawkami kwotowymi. Ich górne wielkości – kwoty pieniężne przypadające na odpowiednią jednostkę (np. na 1 kg lub 1 metr sześcienny) – ustala ustawa Prawo ochrony środowiska (art. 290). Jednak stawki konkretnie obowiązujące w danym roku lub latach ustala Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Rada Ministrów przy ustalaniu i różnicowaniu stawek opłat uwzględniać może różne okoliczności: rodzaj gazów, pyłów, odpadów, rodzaj ścieków, jakość i rodzaj pobranej wody, części obszaru kraju, wielkość zasobów wodnych, uciążliwość gazów, substancji i odpadów, możliwości techniczne lub technologiczne, inne. Stawki opłat podlegają z dniem 1 stycznia każdego roku podwyższeniu w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. Minister właściwy do spraw środowiska, nie później niż do 31 października każdego roku, ogłasza w drodze obwieszenia w „Monitorze Polskim” wysokość stawek opłat na rok następny, uwzględniając powyższe zasady kształtowania stawek.

Stawki opłat zwykłych (a także opłat podwyższonych i kar) odnoszą się do następujących jednostek naturalnych: 1 kg (gazów lub pyłów, substancji wprowadzanych ze ściekami), dam (dekametr) sześcienny (dotyczy wód chłodniczych), 1 Mg (megagram) (dotyczy odpadów na składowisku), metr sześcienny (za pobór wody podziemnej lub wody powierzchniowej), metr kwadratowy (dotyczy powierzchni z której odprowadzane są ścieki), rozpoczęte 100 kg przyrostu masy ryb innych niż łososiowate lub innych organizmów wodnych.

Na konstrukcję stawek opłat podwyższonych wskazuje art. 292 i art. 293 Prawa ochrony środowiska. Zgodnie z tymi przepisami w przypadku braku wymaganego pozwolenia podmiot korzystający ze środowiska po-

nosi opłaty podwyższone o 500% za wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów oraz za pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi⁸.

Natomiast za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone w wysokości 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania. Za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone w wysokości 0,7 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania, a w niektórych sytuacjach (np. pozbycie się odpadów nad brzegami zbiorników wodnych) stawka opłaty podwyższonej wynosi 1,0 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania. Przewidziano też stawkę 100-krotnej jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku, m.in. w przypadku pozbycia się odpadów do śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych. Opłatę podwyższoną ponosi się niezależnie od opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku (art. 293 ust. 7).

Ustawa Prawo ochrony środowiska wprowadza różne szczegółowe elementy konstrukcji opłat, dotyczące m.in. zwolnienia od opłaty za pobór wód (określonych w art. 294), wskaźników i substancji określających cechy (parametry) ścieków, które są obciążone opłatą za ścieki (art. 295), niektórych zwolnień z opłat za wprowadzanie ścieków lub wód (por. art. 296) i innych zwolnień. Zwolnienia te są ściśle powiązane z odpowiednimi pozwoleniami i warunkami ochrony środowiska.

⁸ „Przepis art. 292 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) wiąże odpowiedzialność administracyjną, polegającą na obowiązku poniesienia podwyższonej opłaty, z samym faktem naruszenia wymagania ochrony środowiska poprzez korzystanie z jego zasobów bez koniecznego pozwolenia. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia wynika z winy korzystającego podmiotu”. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2006 r., IV SA/Wa 2238/05, Legalis.

Administracyjne kary pieniężne wymierza w drodze decyzji wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Są one pobierane za przekroczenie warunków korzystania ze środowiska, określonych w pozwoleniach lub decyzjach⁹. Chodzi np. o pozwolenie co do ilości lub rodzajów gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, warunków dotyczących ilości ścieków, ich stanu, składu, przekroczenie ilości pobranej wody, naruszenie warunków decyzji dotyczącej prowadzenia składowiska odpadów, przekroczenie określonego w decyzji poziomu hałasu. Przekroczenie lub naruszenie stwierdza się na w ramach kontroli i na podstawie przeprowadzanych pomiarów (art. 298 i 299).

Po stwierdzeniu przekroczenia lub naruszenia wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję ustalającą tzw. karę biegnącą, która uwzględnia przekroczenie lub naruszenie w skali doby lub skali godziny oraz decyzję o wymierzeniu kary za okres, w którym trwało przekroczenie¹⁰. Kara biegnąca jest naliczana do czasu stwierdzenia zmiany wielkości przekroczenia lub naruszenia. Dotyczy ona w zasadzie okresu do ustania przekroczenia lub naruszenia. Bardzo istotną rolę odgrywają pomiary, odpowiednie narzędzia i urządzenia pomiarowe (por. art. 305). Przyrządy użyte do pomiarów muszą spełniać wymagania prawnej kontroli metrologicznej w rozumieniu ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach¹¹.

Stawki określające wysokość kar nawiązują do stawek opłat za korzystanie ze środowiska. Zgodnie z art. 309 karę wymierza się w wysokości 10-krotnej wielkości jednostkowej stawki opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza i za pobór wód. Za składowanie odpadów z naruszeniem warunków określonych w decyzji wymierza się karę

⁹ Wskazuje się, że administracyjne kary pieniężne określone w ustawie Prawo ochrony środowiska można zaliczyć do tzw. parapodatków. Nie są to kary w ścisłym rozumieniu, ich celem jest nie tyle ukaranie podmiotu, lecz doprowadzenie do realizacji przedsięwzięć mających zapewnić jak najmniej uciążliwe korzystanie ze środowiska. Por. Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 29; K. Gruszecki, J.P. Tarno, *Opłaty za korzystanie ze środowiska i kary pieniężne za jego zanieczyszczenie jako instrumenty ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2004, z. 70, s. 93.

¹⁰ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 879, 887.

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 884 ze zm.

w wysokości 0,1 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania.

W sprawach dotyczących ścieków górne jednostkowe stawki kar, mające postać stawek kwotowych, określa ustawa w art. 310. Stawki te odnoszą się do następujących jednostek naturalnych: 1 kg substancji (np. gdy chodzi o przekroczenie dopuszczalnej ilości i składu ścieków), 1 litr (dotyczy zawiesiny łatwo opadającej), 1 metr sześcienny (dotyczy ścieków o określonych cechach). Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia wysokość jednostkowych stawek kar za przekroczenia dotyczące ścieków, sposób ustalania kary, inne okoliczności dotyczące stanu ścieków.

Stawka kwotowa kary za przekroczenie hałasu odnosi się do 1 dB (decybel). Stawka dotycząca przekroczenia poziomu hałasu jest zróżnicowana dla następujących wielkości przekroczenia: od 1 do 5 dB, powyżej 5 do 10 dB, powyżej 10 do 15 dB, powyżej 15 dB, a także ze względu na porę dnia lub porę nocy.

3. Aspekty proceduralne dotyczące uiszczania opłat i kar

Opłaty za korzystanie ze środowiska (zwykłe i podwyższone) podmiot korzystający ze środowiska wnosi na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce korzystania ze środowiska. Jednak opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza wynikające z eksploatacji urządzeń wnosi się na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce rejestracji podmiotu korzystającego ze środowiska (277 ust. 2). Urządzenie to (według art. 3 pkt 42 Prawa ochrony środowiska) to niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środek transportu (w szczególności pojazdy samochodowe)¹².

Uiszczanie opłat za korzystanie ze środowiska jest elementem procesu ich samoobliczania. Podmiot korzystający ze środowiska powinien sam obliczyć należne opłaty i przekazać na rachunek urzędu marszałkowskie-

¹² W. Radecki, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 773.

go (art. 284 ust. 1). Opłatę ustala się według stawek obowiązujących w okresie, w którym korzystanie ze środowiska miało miejsce, a podmiot korzystający ze środowiska wnosi opłatę za dany rok kalendarzowy do 31 marca następnego roku (art. 285 ust. 1 i 2).

Obowiązek uiszczania opłat powstaje z mocy samego prawa, bez wydawania decyzji administracyjnej. Podmiot korzystający ze środowiska powinien samodzielnie określić swą należność, obliczyć opłatę, przekazać ją na rachunek bankowy urzędu marszałkowskiego. Konkretnie i indywidualne zobowiązanie w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska powstaje więc *ex lege* (a więc analogicznie jak większość zobowiązań podatkowych)¹³. Choć zobowiązanie w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska powstaje z mocy prawa, to jednak jego powstanie poprzedza – gdy chodzi o opłaty zwykłe (niepodwyższone) – wydanie decyzji zezwalającej na korzystanie ze środowiska. Decyzja administracyjna zezwalająca na korzystanie jest więc wstępną przesłanką powstania zobowiązania finansowego w zakresie opłaty za legalne korzystanie ze środowiska.

Podmiot korzystający ze środowiska przedkłada marszałkowi województwa wykaz zawierający informacje i dane wykorzystywane do ustalenia wysokości opłat oraz wysokość tych opłat. Powinny tam być informacje i dane, ujmowane w aktualizowanej co roku ewidencji, mówiącej o ilości i jakości pobranej wody powierzchniowej i podziemnej, ilości, stanie i składzie ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, informacje dotyczące ewidencji odpadów i inne dane (art. 287). Ewidencje dotyczące korzystania ze środowiska prowadzone przez podmiot korzystający służące do obliczania lub wymiaru opłat, pełnią funkcje zbliżone do tych, które w odniesieniu do niektórych należności podatkowych pełnią ewidencje zdarzeń gospodarczych, wymagane przez ustawę o rachunkowości. Nieprowadzenie wymaganej ewidencji, a także niedopełnienie obowiązku terminowego przedłożenia wykazu zawierającego informacje i dane (wynikające z tej ewidencji) jest wykroczeniem podlegającym karze grzywny, określonym w art. 359 Prawa ochrony środowiska.

¹³ Według K. Gruszeckiego uzasadnione jest stanowisko zaliczające opłaty za korzystanie ze środowiska do podatków środowiskowych. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 763, 829.

Do zobowiązań z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli wynikają one z wykazu o wysokości należnych opłat. Zawarte w wykazie informacje o wysokości należnych opłat stanowią więc podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego (art. 286 ust. 3 pkt 2).

Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie przedłożył wykazu zawierającego informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat, marszałek województwa wymierza opłatę, w drodze decyzji, na podstawie własnych ustaleń lub wyników kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska¹⁴. Ponadto, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska zamieścił w wykazie zawierającym informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat informacje lub dane nasuwające zastrzeżenia, marszałek województwa wymierza w drodze decyzji na podstawie własnych ustaleń lub wyników kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska opłatę w wysokości stanowiącej różnicę pomiędzy opłatą należną a wynikającą z wykazu (art. 288 ust. 1). Marszałek województwa dokonuje ustaleń własnych na podstawie pomiarów dokonywanych przez organy administracji lub przez podmiot korzystający ze środowiska obowiązany do poniesienia opłat, a także innych danych technicznych i technologicznych (art. 288 ust. 2).

Administracyjne kary pieniężne podmiot korzystający ze środowiska wnosi na rachunek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, który wydał decyzję w przedmiocie wymierzenia kary (art. 277 ust. 3). Zobowiązania w zakresie kar powstają więc w wyniku wydania decyzji przez

¹⁴ „Zasadą jest ponoszenie przez podmioty korzystające ze środowiska opłat za korzystanie ze środowiska, bez względu na to, czy wymaga to wydania pozwolenia na korzystanie ze środowiska, czy też nie. Obowiązek «opłatowy» wynika zatem z mocy samego prawa. Dodać trzeba, że obowiązek ponoszenia podwyższonych opłat nie został uzależniony przez ustawodawcę od tego, z jakich przyczyn podmiot korzystający ze środowiska bez pozwolenia nie posiadał takiego pozwolenia. W sytuacji, gdy konkretny podmiot we właściwym czasie nie ustali samodzielnie i nie uiszcza stosownej opłaty, wówczas obowiązek jej określenia w drodze decyzji administracyjnej obciąża marszałka województwa”. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2008 r., II SA/Łd 371/08, Legalis.

wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Decyzje te mają charakter konstytutywny, tworzą zobowiązanie w zakresie kary pieniężnej konkretnego podmiotu korzystającego ze środowiska¹⁵.

Do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tj. przepisy działu „Zobowiązania podatkowe” z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa albo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 281 i innych przepisach określa, jakich przepisów Ordynacji nie stosuje się do opłat i kar, a także wprowadza własne przepisy dotyczące terminów płatności, umorzenia należności i inne rozwiązania, które odbiegają od ogólnych zasad Ordynacji podatkowej. Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska mają własną naturę i specyfikę w stosunku do pojęć i konstrukcji podatkowych, dlatego przepisy Ordynacji mogą być stosowane odpowiednio i w zakresie, na jaki zezwala Prawo ochrony środowiska. Ponieważ jednak opłaty i kary za korzystanie ze środowiska są należnościami pieniężnymi, niektóre przepisy Ordynacji powinny być w stosunku do nich stosowane. Dotyczy to np. przepisów o przedawnieniu zobowiązań lub o odpowiedzialności osób trzecich. Procedurę administracyjną dotyczącą opłat i kar za korzystanie ze środowiska stanowią jednak regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego (nie zaś przepisy o postępowaniu podatkowym, uregulowane w Ordynacji podatkowej).

Szczególne rozwiązania finansowe, służące realizacji przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska zawiera dział IV ustawy Prawo ochrony środowiska pt. „Odraczanie, zmniejszanie oraz umarzanie podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych” (art. 316–321). W razie terminowej realizacji przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska opłaty podwyższone lub kary mogą być odra-

¹⁵ Kary pieniężne w prawie ochrony środowiska powinny być zaliczone do środków stosowanych w ramach odpowiedzialności administracyjnej. Są one wymierzane w formie decyzji administracyjnych przez organy administracji po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 765–766.

czane, zmniejszane, umarzane¹⁶. Przepisy te służą oddziaływaniu na gminy i inne podmioty korzystające ze środowiska, aby tworzyły one poprzez odpowiednie przedsięwzięcia warunki ograniczające negatywne skutki korzystania ze środowiska (np. w zakresie ścieków, odpadów)¹⁷.

Organami uprawnionymi do zastosowania – w drodze decyzji – odroczenia, zmniejszenia, umorzenia są: marszałek województwa (gdy chodzi o opłaty podwyższone) lub wojewódzki inspektor ochrony środowiska (gdy chodzi o kary).

4. Podsumowanie. Ocena finansowo-prawna opłat i kar

Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska – uregulowane w ustawie Prawo ochrony środowiska – są konstrukcjami wzajemnie ze sobą powiązanymi. Są tu cztery opłaty (za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, za wprowadzanie ścieków, za pobór wód, za składowanie odpadów), opłaty podwyższone (w stosunku do czterech wskazanych wyżej opłat zwykłych) i kary pieniężne (których jest więcej niż opłat, a dotyczą m.in. przekroczenia norm hałasu, gdzie występuje tylko kara, nie opłata). Występuje więc kilkanaście płatności, które tworzą powiązany ze sobą system. Płatności te odnoszą się do różnego rodzaju korzystania ze środowiska i do różnego stopnia naruszeń związanych z tym korzystaniem. Ponadto występuje jeszcze kilkanaście opłat i kar przewidzianych przez inne ustawy. System opłat i kar środowiskowych jest rozbudowany, złożony nie z kilku, lecz kilkudziesięciu płatności.

¹⁶ „Możliwość odroczenia terminu płatności opłat za korzystanie ze środowiska lub kar administracyjnych na wniosek podmiotu zobowiązanego do ich uiszczenia nie zmienia charakteru prawnego samych opłat i kar, które nadal mają obowiązkowy charakter, a tylko termin płatności został odroczony”. Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II OSK 188/11, Legalis.

¹⁷ „Warunkiem wydania decyzji o odroczeniu terminu płatności kary na podstawie art. 317 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.) jest takie skonkretyzowanie założeń realizowanego przedsięwzięcia, które daje możliwość oceny, czy spowoduje ono ustanie przekroczenia”. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2004 r., IV SA/Wa 539/04, Legalis.

Opłaty za korzystanie ze środowiska (podstawowe i podwyższone) oraz kary za korzystanie ze środowiska mają pewne cechy wspólne. Zarówno omawiane opłaty, jak i kary mają ten sam podmiot, jest to „podmiot korzystający ze środowiska” (a więc w istotnym zakresie są to osoby prawne i jednostki organizacyjne). Przedmiotem tych opłat i kar jest korzystanie ze środowiska: które jest zgodne z odpowiednimi pozwoleniami, które narusza te pozwolenia lub takie korzystanie, które występuje bez uzyskania odpowiednich pozwoleń. Kary administracyjne za korzystanie ze środowiska należy odróżnić od kar za przestępstwa i wykroczenia związane z naruszeniem przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska. Odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia dotyczy osób fizycznych, nie podmiotów korzystających ze środowiska (choć występują także podmioty korzystające ze środowiska, które są osobami fizycznymi). Czyny zagrażające środowisku, będące wykroczeniami, przewidziane są w ustawie Prawo ochrony środowiska (art. 329–361) w tytule VI (Odpowiedzialność w ochronie środowiska). W przepisach tych występują 62 typy wykroczeń¹⁸. Natomiast przestępstwa przeciwko środowisku określone są m.in. w rozdziale XXII Kodeksu karnego (art. 181–188)¹⁹.

Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska różnią się od podatków swoją konstrukcją i charakterem. Stopień korzystania ze środowiska trzeba wymierzyć, obliczyć. Przekroczenie warunków korzystania ze środowiska musi być zmierzone przy pomocy odpowiednich metod i urządzeń pomiarowych. Potrzebne są pomiary, ustalenie ich wyników nawiązujących do odpowiednich norm technicznych, biologicznych, chemicznych, określonych w wyznaczonych lub dopuszczonych wskaźnikach. Konieczne są odpowiednie narzędzia pomiarowe, laboratoria wskazujące na stan wody, powietrza, innych elementów środowiska i przekroczenie tego stanu w stosunku do dopuszczalnego poziomu. Dla omawianych opłat i kar istotna jest wiedza nie tylko prawnicza, ale głównie z zakresu gospodarki dotyczącej cech i jakości wód, ścieków, zanieczyszczeń powietrza, gospodarki odpadami, hałasu itp. Te biologiczne, chemiczno-fizyczne ele-

¹⁸ W. Radecki, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 869.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

menty opłat i kar za korzystanie ze środowiska są cechami wyróżniającymi te należności publiczne. Nie ma tu znaczenia księgowanie poszczególnych zdarzeń gospodarczych na odpowiednich kontach księgowych, ujmowanie ich w systemie przychodów, kosztów i zysków, w bilansie i rachunku zysków i strat. Tu liczą się wskaźniki, pomiary, przekroczenia norm środowiskowych mające wymiar techniczny, biologiczno-chemiczny.

Czy opłaty lub kary za korzystanie ze środowiska należą do kategorii podatków lub opłat? Czy są to niepodatkowe należności budżetowe w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy Ordynacja podatkowa? Sądzę, że nie należą do żadnych z tych kategorii. Nie wchodząc w szczegółowe analizę tej problematyki, uznać jednak można, że konstrukcja i charakter opłat oraz kar za korzystanie ze środowiska nie wpisuje się w prawne pojęcie podatku przedstawione w art. 6 Ordynacji podatkowej. Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska nie są pobierane na rzecz Skarbu Państwa, nie są też nieodpłatne w takim znaczeniu, w jakim nieodpłatność dotyczy podatków. Są to świadczenia za korzystanie ze środowiska, za możliwość używania jego zasobów (w szczególności wody i powietrza). Jest to przymusowa płatność za korzystanie ze środowiska. Charakter opłat i kar za korzystanie ze środowiska jest przedmiotem różnych ocen²⁰.

Sądzę, że pojęcie opłat i kar za korzystanie ze środowiska nie odpowiada też pojęciu niepodatkowych należności budżetowych. Oceniane opłaty i kary nie są bowiem dochodami budżetu państwa, a tylko w pewnym ułamku są to dochody budżetów gmin i powiatów. W dominującym stopniu są to wpływy wyodrębnionych osób prawnych: funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska muszą być wydatkowane wyłącznie na cele związane z ochroną środowiska, nie mogą być kierowane na ogólne cele państwowe lub samorządowe. Mają charakter danin celowych. Daniny te (daniny celowe) po-

²⁰ Por. W. Radecki, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo...*, s. 758 i n. i podana tam literatura. W odniesieniu do kar za korzystanie ze środowiska i opłat podwyższonych W. Radecki podnosi, że są one formą odpowiedzialności prawnej za naruszenie warunków ochrony środowiska.

winy być oceniane w świetle art. 217 Konstytucji RP, który mówi o nakładaniu podatków i „innych danin publicznych”²¹.

Opłaty za korzystanie ze środowiska nie należą do kategorii opłat publicznych (państwowych lub samorządowych). Nie są to przecież opłaty za usługi publiczne, świadczone przez państwo i samorząd (np. przez urzędy państwowe, sądy, jednostki ze sfery socjalnej). Nie można ich porównywać np. do opłat skarbowych, sądowych, paszportowych, opłat ze sfery pomocy społecznej, tj. opłat za usługi publiczne świadczone odpłatnie na rzecz ludności, przedsiębiorców i innych podmiotów²².

Omawiane opłaty i kary za korzystanie ze środowiska są to instytucje odrębne, inne od pozostałych kategorii dochodów publicznych (podatków – skierowanych na finansowanie ogółu zadań państwa oraz opłat – pobieranych za świadczenie usług przez państwo lub samorząd). Są to opłaty za korzystanie wprost z poszczególnych elementów i składników środowiska, np. z powietrza, wody. Stanowią one przymusową, publiczno-prawną daninę za korzystanie ze środowiska, którą ustawodawca państwowy nakłada na podmioty korzystające ze środowiska, zarówno w celu ograniczenia tego korzystania, jak i w celu gromadzenia środków na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska. Znaczenie tych opłaty i kar będzie zapewne wzrastać, albowiem środowisko i jego elementy są dobrem bardzo cennym, ograniczonym, podlegającym coraz większej ochronie.

²¹ Daninami, które powinny być poddane rygorom art. 217 (w związku z art. 84) Konstytucji, są opłaty za korzystanie ze środowiska, stanowiące przychody nie budżetu, lecz odpowiednich funduszy gospodarki wodnej i ochrony środowiska. T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] W. Miemieć (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Wrocław 2009, s. 121.

²² Opłata pobierana jest w związku z konkretnymi czynnościami organów państwowych lub samorządowych bądź za konkretne usługi, jest indywidualną zapłatą za zindywidualizowane świadczenie. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2002, s. 115.

Bibliografia:

- Bar M., [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Dębowska-Romanowska T., *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] W. Miemiec (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 2009.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2002.
- Gruszecki K. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Gruszecki K., Tarno J.P., *Oplaty za korzystanie ze środowiska i kary pieniężne za jego zanieczyszczenie jako instrumenty ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2004, z. 70.
- Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2008.
- Radecki W., [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.